



中国式现代化进程中的空间治理与区域协同：基于“十五五”规划的政策与制度分析

宋成文¹、庄小媛²、王启龙^{3*}

¹ 国民大学行政学系，首尔 02707，韩国

² 蚌埠经济技术职业学院公共基础学院，安徽蚌埠 233719，中国

³ 甘肃中医药大学第一临床学院，甘肃兰州 730000，中国

* 通讯作者

通讯作者：

Wade200023@outlook.com

投稿日期：2026 年 05 月 21 日

录用日期：2026 年 06 月 31 日

在线发表：2026 年 07 月 06 日

摘要

“十五五”时期是中国基本实现社会主义现代化的关键阶段。本文以《纲要》《建议》及区域战略文本为分析对象，构建“国家整体性—区域协同—空间正义”分析框架，考察区域协调发展的制度逻辑。研究表明，区域协同并非单纯经济政策，而是系统性空间治理制度安排，通过国家战略统筹、跨区合作与功能空间重构推动制度协同。长三角、成渝与长江经济带案例表明，区域协同正从临时协调转向规则化治理。本文贡献在于将区域协同从政策描述提升为制度分析，阐明国家如何通过政策工具实现发展效率、区域公平与整体性的动态平衡。

关键词：中国式现代化；空间治理；区域协同；十五五规划；政策与制度分析；跨行政区合作

1. 引言：区域协同的政策与制度分析视角

“十五五”时期处于中国基本实现社会主义现代化进程中承前启后的关键节点。与以往侧重增长速度、项目扩张与区域补差的发展叙事不同，“十五五”规划更加突出高质量发展、全国统一大市场、区域协调发展、主体功能区、新型城镇化与跨行政区合作之间的制度关联。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）第九篇以“优化区域经济布局，促进区域协调发展”为主题，第二十八章“增强区域发展协调性”进一步设置“完善区域联动发展布局”与“健全跨区域合作机制”等条款，强调发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略与新型城镇化战略的叠加效应，并提出深化跨行政区合作、健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制，探索区域协同立法（中华人民共和国中央人民政府，2026）。

从政策与制度分析视角看，上述表述表明区域问题已超越单纯的经济地理或公共管理技术范畴，成为理解中国式现代化空间治理制度逻辑的重要入口。空间从来不是中性的容器。空间中的资源配置、产业分工、公共服务供给与生态责任分担，直接形塑公民的发展机会、地方政府的行为逻辑与国家整体性的生成路径。列斐伏尔关于“空间生产”的论述提示我们，空间是社会关系与权力关系被组织、表达与再生产的场域（Lefebvre, 1991）。哈维与索亚的空间正义研究进一步指出，正义不仅体现为收入与权利的分配，更表现为不同群体在空间中获取资源、服务与机会的结构性差异（Harvey, 1973; Soja, 2010）。将上述理论命题置于中国式现代化语境中，区域协同便不能被简化为地方政府间的产业合作或要素流动，而应被理解为国家在现代化进程中重构空间秩序、整合地方差异、回应公共利益诉求的制度实践。

本文的核心问题是：“十五五”规划中的区域协调与跨行政区合作，如何通过政策工具组合与制度机制设计体现中国式现代化的空间治理逻辑？围绕该问题，本文提出“国家整体性—区域协同—空间正义”分析框架。其中，国家整体性阐释区域协同的政治前提与制度目标，即国家为何有必要在现代化进程中统筹地方差异；区域协同揭示跨行政区合作的机制设计与激励结构，即如何在取消行政区划的前提下克服行政分割；空间正义界定区域治理的规范性约束与政策评估标准，即如何在差异化功能分工中保障发展机会、公共服务与生态责任的相对均衡。

本文采用政策文本分析与制度机制阐释相结合的研究方法。政策材料涵盖《纲要》《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），以及《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》与



长三角生态绿色一体化发展示范区、成渝交通一体化等相关政策文本（中共中央、国务院，2019a；国家发展改革委，2019；中共中央、国务院，2021；中华人民共和国中央人民政府，2025，2026）。选取《纲要》与《建议》，在于二者集中呈现“十五五”时期国家发展目标、空间布局与区域协同机制；选取长三角、成渝与长江经济带，则因其分别代表城市群一体化、内陆增长极塑造与流域生态治理三类典型功能空间。本文不以量化评估政策绩效为目标，而是聚焦政策文本如何界定空间问题、如何设置协同机制，以及这些机制背后所体现的制度逻辑与政策工具选择。

2. 文献回顾与分析框架

2.1. 区域协调发展的政策分析传统

区域协调发展研究首先植根于经济地理学与区域经济学传统。该类研究聚焦区域差距、产业转移、城市群演进、交通基础设施与增长极形成，擅长解释要素流动与产业集聚对区域格局的塑造作用。中国区域发展研究长期强调国土空间辽阔、发展基础差异显著，以及区域分工与基础设施网络对现代化进程的关键支撑。关于区域协调与共同富裕的讨论进一步指出，区域协调不仅是提升发展质量的政策工具，更是推进全体人民共同富裕的空间前提（魏后凯，2023；杨明洪、袁子媚，2023）。主体功能区研究则主张依据资源环境承载力、生态重要性、开发强度与战略定位安排国土空间开发保护格局，为“十五五”时期的空间治理提供了重要的知识基础（樊杰等，2015；高国力，2021）。此类研究的优势在于经验解释力与政策贴合度较高，但其局限在于，区域协调多被还原为效率优化、均衡目标或政策组合问题，较少从制度设计与激励结构层面进行系统分析。

2.2. 央地关系与行政区经济的制度分析

第二类文献聚焦央地关系、地方政府竞争与行政区经济。改革开放以来，地方政府在经济增长中扮演了关键角色。市场保护型联邦主义、财政激励、地方国家公司主义与官员晋升锦标赛等研究，揭示了地方分权、财政结构与考核机制如何驱动增长，同时也解释了地方保护、重复建设与区域壁垒的制度根源（Oi, 1992; Montinola, Qian & Weingast, 1995; Qian & Weingast, 1997; Jin, Qian & Weingast, 2005; Li & Zhou, 2005; 周黎安，2007）。行政区经济研究则从中国本土经验出发，剖析行政区划、行政管理体制与区域经济运行之间的结构性张力（舒庆、刘君德，1994；刘君德，1996；夏添、孙久文、林文桂，2018）。徐成钢以“区域分权威权体制”概括中国改革中的基础性制度结构，强调政治集中与经济分权之间的内在张力（Xu, 2011）。上述研究对本文具有重要启发：跨行政区合作的难点并非地方缺乏合作意愿，而是地方政府长期被嵌入以行政辖区为基本责任单元的激励结构。区域协同正是在此制度背景下，对行政区经济与地方竞争逻辑的再组织。

2.3. 空间治理与跨域协作的制度理论

第三类文献来自政治地理学、城市研究与空间理论。布伦纳关于国家空间重构的研究表明，现代国家并非仅通过既定行政层级治理社会，而是主动选择、塑造与重组战略空间，如城市区域、产业走廊与跨域平台（Brenner, 2004）。卡蒂埃对中国“领土性城市化”的分析提示，中国城市与区域发展无法脱离党和国家对行政区划、开发区与空间层级的制度性组织（Cartier, 2015）。吴缚龙、许江、叶嘉安等关于中国城市化与空间转型的研究亦指出，国家、市场、土地制度与规划体系共同塑造了改革开放以来的城市与区域空间（Wu, Xu & Yeh, 2007; Yeh, Xu & Liu, 2011）。此类研究有助于阐明：空间治理并非对既定地理空间的被动管理，而是国家、市场、社会与生态关系在空间中的制度化组织。

第四类文献关注跨域治理、府际合作与协作性区域治理。相关研究指出，跨区域公共事务常面临行政边界、财政利益、法律规则与公共责任不一致的困境，因而需借助府际协议、协同规划、联合执法、信息共享与制度化集体行动以降低合作成本（Feiock, 2013; 饶常林，2015）。中国治理现代化研究进一步提醒，国家治理并非宏观制度宣示，而需通过政策体系、行政程序与技术治理机制落地为可执行的公共行动（渠敬东、周飞舟、应星，2009；张军扩，2022）。近年来，长三角一体化、京津冀协同发展、粤港澳大湾区与成渝地区双城经济圈为跨域治理研究提供了丰富经验。既有研究已注意到区域协同不仅是经济政策工具，更是国家治理现代化的重要组成。但总体而言，现有文献仍较少将区域协同置于政策与制度分析维度加以审视，即较少追问：国家如何通过政策工具组合组织空间治理？区域差异如何通过制度设计转化为公共政策问题？跨行政区合作如何通过机制创新重塑央地与地方间治理关系？

2.4. 本文的分析框架与学术贡献

本文的学术贡献在于，将“十五五”规划中的区域协同置于政策与制度分析框架中予以阐释。与侧重政策绩效的研究不同，本文关注区域协同如何通过制度设计将国家整体性、功能空间与空间正义相连接；与一般公共管理分析不同，本文不仅讨论府际合作如何降低治理成本，更追问这些机制如何通过政策工具选择与激励结构调整表达国家整体性、公共利益与区域公平；与区域经济分析不同，本文不局限于要素流动与产业分工，而是将区域差异理解为现代化进程中的制度安排问题。由此，政策与制度分析的重心不在于评估某项政策的短期效果，而在于揭示政策文本与制度机制背后的工具选择、激励结构与执行路径。

3. “十五五”规划中的空间治理：政策结构与制度议题

《建议》明确提出，促进区域协调发展是中国式现代化的内在要求，并强调优化区域经济布局与国土空间体系（中华人民共和国中央人民政府，2025）。《纲要》第九篇进一步将区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略与新型城镇化战略并置，第二十八章则围绕区域发展协调性与跨区域合作机制作出具体安排，表明“十五五”时期的区域治理已从单一政策目标转向多重战略的系统整合（中华人民共和国中央人民政府，2026）。区域协调发展回应相对均衡诉求，区域重大战略塑造国家战略支点，主体功能区战略界定不同空间的功能定位，新型城镇化战略处理人口流动与城市体系演进。四者叠加，构成“十五五”空间治理的基本政策结构。

该政策结构至少涵盖三类核心制度议题。其一为区域差距问题。区域差距表层体现为经济指标差异，实质则转化为教育、医疗、就业、交通、数字服务与公共文化资源的结构性不均。对中国式现代化而言，若现代化成果高度集中于少数中心城市与发达地区，整体性现代化将被实质性削弱。其二为行政边界问题。经济空间、生态空间与生活空间日益跨越行政边界，而财政、土地、审批、公共服务与考核责任仍主要依行政区划配置。由此，城市群通勤圈、产业链分工与流域治理频繁遭遇“功能空间一体化”与“行政责任分割化”的结构性张力。其三为功能分工问题。主体功能区战略要求不同区域承担城市化、农业生产与生态安全等差异化功能，

但功能差异必须辅以补偿、转移支付、公共服务配置与利益共享机制，否则功能分工易异化为发展机会的不平等分配。

因此，“十五五”规划中的空间治理并非区域政策的简单汇总，而是对现代化空间秩序的制度化安排。国家通过五年规划将地方发展嵌入全国统一大市场、国土空间开发保护格局与区域重大战略之中；通过跨行政区合作机制降低行政边界引致的治理摩擦；通过主体功能区与新型城镇化安排协调人口、产业、生态与公共服务的空间关系；通过协同立法与利益共享机制推动区域合作由临时协调转向稳定规则。2019年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》已提出将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，为“十五五”时期的空间治理奠定了制度基础（中共中央、国务院，2019c）。

4. 区域协同的制度逻辑：政策工具与机制设计

4.1. 国家整体性：区域协同的政治前提与制度目标

区域协同的首要制度逻辑在于国家整体性的空间建构。改革开放以来，地方竞争在推动经济增长、基础设施建设与制度创新方面发挥了历史性作用，但也伴生重复建设、区域壁垒、产业同构、生态责任外部化与公共服务分割等治理困境。晋升锦标赛、财政激励与区域分权等研究表明，地方政府在增长导向下会形成强烈的辖区发展动力（Li & Zhou, 2005; 周黎安，2007）。该动力在特定历史阶段有效释放了地方积极性，但当发展目标由高速增长转向高质量发展、共同富裕与生态文明时，仅凭地方竞争已难以有效供给跨区域公共利益。

“十五五”规划通过国家战略规划重新组织地方发展行为。五年规划并非一般行政计划，而是国家将长期现代化目标转化为阶段性任务、空间布局与政策组合的制度工具。它既规定发展方向，亦界定不同地区在国家整体发展中的功能位置。由此，区域协同体现的并非中央对地方的简单替代，而是通过国家规划将地方差异纳入共同现代化目标之中。地方仍保有发展主动性，但该主动性需嵌入全国统一大市场、国土空间体系与区域战略分工。

从制度分析层面观之，国家整体性并非单纯的权力集中问题，而是现代化的制度前提。中国式现代化强调人口规模巨大、全体人民共同富裕、人与自然和谐共生与物质文明精神文明相协调。对于区域差异显著的大国而言，若现代化仅发生于局部地区，则难以构成真正意义上的整体性现代化。区域协同的制度意义正在于，将现代化由局部先发展扩展为整体推进，将地方增长转化为国家整体能力建设。

4.2. 空间正义：区域差距的政策回应与规范性约束

区域协同的第二层制度逻辑指向空间正义。区域差距固然表现为经济指标差异，但其政策意涵远超收入水平。区域差距直接影响个体获取教育、医疗、住房、就业、交通与数字服务的机会，亦形塑不同地区居民对公共利益与国家共同体的认同。空间正义的核心命题，正是不同地区居民能否获得相对公平的发展条件与公共服务。

“十五五”规划并未将区域均衡理解为抹平所有地区差异，而是强调在差异中建构更加协调的发展秩序。若将均衡等同于各地发展同类产业、追求同等城市规模，必将重蹈同质化竞争与资源浪费之覆辙。更为合理的均衡路径，是在功能差异基础上实现机会均衡与权利保障：城市化地区承担人口集聚与创新功能，农产品主产区承担粮食安全与农业供给功能，重点生态功能区承担生态安全与环境保护功能。不同功能之间需建立补偿、转移支付、公共服务配置与利益共享机制，否则功能分工将演变为发展机会的不平等分配。

因此，区域协同背后的政策公平观并非抽象平均主义，而是功能承认基础上的实质均衡。生态功能区不应因限制开发而被排除于现代化收益之外；农产品主产区不应因承担粮食安全责任而在公共服务与基础设施上长期滞后；产业承接地亦不应仅被动接收转移产业，而应在税收、用地、就业与创新能力上形成可持续收益。空间正义在此表现为发展权利、公共服务与功能补偿之间的制度平衡，构成区域协同政策评估的规范性约束。

4.3. 功能空间：行政区划与治理对象的尺度转换

区域协同的第三层制度逻辑体现为功能空间转向。传统地方治理以行政区划为基本单元，行政边界同时构成财政、规划、审批与公共服务的边界。然而，现代经济社会活动日益突破行政边界。城市群中的通勤、住房、教育与医疗形成跨市生活圈；产业链与创新链依市场、技术与物流条件跨区域布局；河流、湖泊、大气与生态系统更无法按行政边界切割。治理对象的功能化，要求治理方式由行政区经济转向功能区治理。

“十五五”规划中城市群、都市圈、跨区域通道、跨流域治理与主体功能区的提出，正体现了这一功能性转向。城市群与都市圈的治理重心，并非将相邻城市合并为单一行政单位，而是解决交通互联、产业分工、公共服务互认、生态共治与应急协同问题。流域治理的重心，并非强化某一地方的单段管理，而是处理上下游、左右岸、干支流之间的生态责任与发展权利。主体功能区重心，则是依资源环境承载能力与国家战略需要确定空间功能，而非要求每个行政区均追求完整产业体系。

功能区治理并不意味着行政区划失去意义。行政区划仍是责任落实、公共权力运行与资源配置的重要基础。变化在于，行政区划不再是理解空间治理的唯一尺度。一个地区同时嵌套于行政空间、市场空间、生态空间、生活空间与安全空间之中。中国式现代化中的空间治理，正是在多重空间叠加的条件下，通过制度设计使行政边界服务于功能空间，而非阻碍功能空间。

4.4. 制度协同：公共利益的政策转化与规则生成

区域协同的第四层制度逻辑在于制度协同。跨行政区合作若仅依赖会议协调、临时倡议与项目推动，往往难以持续。不同地方之间存在真实的利益差异与责任差异。产业转移涉及税收归属、就业吸纳、土地指标与环境容量；生态保护涉及上游保护成本与下游受益分配；公共服务一体化涉及财政支出、资格互认与标准衔接；基础设施互联互通涉及投资主体、运营收益与债务责任。缺乏稳定规则，区域协同易停留于政策宣示层面。

《纲要》第九篇第二十八章第二节“健全跨区域合作机制”强调规划统筹、产业协作、利益共享与协同立法，表明区域协同正由政策协调迈向规则协同。国家发展和改革委员会对“十五五”时期区域协调发展的阐释，亦将跨区域、跨流域大通道的“硬联通”与规划统筹、产业协作、利益共享等“软协同”并置（国家发展和改革委员会，2025a）。规划统筹解决目标一致与项目衔接问题，产业协作解决产业链跨区布局问题，利益共享解决合作收益与成本分担问题，协同立法则通过法律规则降低制度壁垒。尤其是利益

共享机制，构成跨行政区协同能否制度化的关键枢纽。

从制度分析层面观之，制度协同反映的是公共利益的政策转化过程。公共利益不再仅是单一行政辖区内部的利益加总，而是跨区域、跨层级与跨功能空间的共同利益。现代国家治理需将该共同利益转化为可执行、可评估、可问责的制度安排。区域协同立法、利益分享与规划衔接，正是将公共利益由价值宣示转化为治理规则的过程。

5. 跨行政区协同治理的机制设计：政策工具与执行路径

跨行政区协同治理可归纳为四类核心机制，每类机制均对应特定的政策工具与执行路径。

5.1. 规划协同机制：目标一致性与项目衔接

规划协同旨在避免国家规划、区域规划、地方规划与专项规划之间的各自为政。对城市群与都市圈而言，交通、产业、住房、公共服务与生态保护必须在更大尺度上统筹，否则单一城市的规划优化可能引致区域整体的效率损失。长三角生态绿色一体化发展示范区强调“一张蓝图”管全域，正是试图通过统一规划消解跨省域空间治理中的规则差异（王汉超、巨云鹏，2023）。该机制的核心政策工具包括：多规合一、规划衔接审查、跨区域规划联合编制等。

5.2. 产业协同机制：产业链分工与功能互补

区域协同不能停留于要素流动层面，还需形成产业链、创新链与供应链的合理分工。长三角一体化强调科技创新、产业体系、基础设施与公共服务等领域的一体化；成渝地区双城经济圈强调重庆与成都中心城市的带动作用及现代产业体系的协同建设（中共中央、国务院，2021）。产业协同的政策意义在于，将地方发展由“各自建链”转向“共同成链”，由地方政府间的零和竞争转向国家产业体系中的功能互补。该机制的核心政策工具包括：产业目录引导、跨区项目联合审批、创新平台共建共享等。

5.3. 利益协同机制：成本分担与收益共享

利益协同是区域治理制度化的难点。《纲要》提出探索产业转出地与承接地在税收、用地、碳排放指标等方面的利益分享机制，该表述具有明确的制度意涵（中华人民共和国中央人民政府，2026）。税收关乎地方财政能力，用地指标关乎建设空间与发展容量，碳排放指标关乎绿色转型背景下的产业约束。唯有将核心利益纳入分享机制，区域合作方能由“倡导合作”迈向“可操作合作”。该机制的核心政策工具包括：税收分成协议、用地指标交易、生态补偿标准、绩效联合考核等。

5.4. 法治协同机制：规则稳定与争议解决

区域协同需要规则稳定性。长三角生态绿色一体化发展示范区的协同立法实践表明，跨区域规划建设、生态环境、创新发展与公共服务可通过共同起草、同步审议、同步通过、同步实施的方式获得制度保障。国家发展改革委对示范区制度创新经验的总结指出，沪苏浙协同制定施行《促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》，系2023年《立法法》修改后首个跨省域综合性协同立法项目（国家发展和改革委员会，2025b）。这表明协同立法并非创设新的行政层级，而是为跨区域合作提供明确的权责边界、程序机制与争议解决路径。该机制的核心政策工具包括：协同立法、联合执法、跨区域司法协作、争议仲裁机制等。

上述四类机制共同表明，跨行政区协同治理的核心并非合作意愿的有无，而是能否重构地方政府的激励结构与责任结构。行政区划使地方政府天然关注本辖区发展，但功能空间要求地方政府承担跨区域责任。规划、产业、利益与法治机制，正是在行政责任与功能空间之间架设制度桥梁。

6. 案例分析：制度事实与政策效果的可观察证据

6.1. 长三角一体化：城市群功能空间中的制度协同

长三角一体化为观察城市群功能空间中的制度协同提供了典型样本。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》将长三角定位为全国发展强劲活跃增长极，要求在科技创新、基础设施、生态环境、公共服务与统一市场等方面推进一体化（中共中央、国务院，2019a）。该案例的政策分析意义在于，长三角并非传统意义上的单一行政区域，而是由上海、江苏、浙江、安徽等不同行政主体共同构成的功能空间。此处的治理难题，并非单一中心城市如何扩张行政边界，而是多元行政主体如何在统一市场、公共服务、生态保护与产业分工中形成共同规则。

长三角政务服务“一网通办”提供了公共服务协同的制度事实。该平台依托国家政务服务平台与长三角数据共享交换机制，推动跨区域服务“一地认证、全网通办”，线下实现“收受分离、异地可办”（新华社，2024）。此类制度安排的意义不仅在于提升行政效率，更在于使企业与居民在跨行政区流动中获得稳定的公共服务预期。公共服务不再完全受制于行政辖区边界，生活空间与行政空间之间的张力由此得到制度性缓解。

长三角生态绿色一体化发展示范区则提供了规划、生态与法治协同的制度事实。示范区覆盖上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善等跨省域地区，强调在生态绿色基础上推进制度创新（国家发展改革委，2019）。中国政府网对示范区“一张图”实践的报道指出，约2413平方公里跨省域空间在同一张规划蓝图下推进，生态环境管理探索“一套标准”“一张网”“一把尺”的制度体系（王汉超、巨云鹏，2023）。同时，沪苏浙围绕示范区开展协同立法，明确治理体制、规划建设、生态环境、创新发展与公共服务等制度安排（江苏省人民政府，2024）。这些事实表明，长三角一体化并非行政区划合并，而是在行政区划不变的前提下重塑城市群功能空间。

置于本文框架中，长三角案例呈现三重制度逻辑：国家整体性表现为国家战略对多元省级行政主体的统筹；区域协同表现为政务服务、生态管理与协同立法等机制创新；空间正义表现为跨区域公共服务、生态责任与市场机会的制度性共享。该案例说明，空间治理的关键并非消除边界，而是通过制度创新降低边界对公共生活与经济活动的阻隔。

6.2. 成渝地区双城经济圈：内陆现代化与区域再平衡

成渝地区双城经济圈适于观察中国式现代化中的区域再平衡逻辑。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》强调强化重庆与成都中心城市带动作用，推动成渝地区形成有实力、有特色的双城经济圈，打造带动全国高质量发展的重要增长极与新的动力源（中共中央、国务院，2021）。与长三角不同，成渝案例并非在既有高度一体化市场基础上的制度深化，而是在西部内陆通过国家战略塑造新的区域增长极。

交通一体化是成渝案例中最具操作性的制度抓手。国家发展改革委相关材料指出，国家发展改革委、交通运输部与重庆、四川共同推动交通基础设施互联互通与运输服务提质增效，加快构建成渝地区一体化综合交通运输体系；重庆、四川还在省级综合立体交通网规划与专项规划中协调省际通道项目建设时序与技术标准，新增布局一批川渝省际通道（国家发展和改革委员会，2021a）。《成渝地区双城经济圈综合交通运输发展规划》提出，到2025年基本建成“轨道上的双城经济圈”，铁路网规模达到9000公里以上（国家发展和改革委员会、交通运输部，2021）。围绕多层次轨道交通，国家发展改革委明确提出“共建轨道上的双城经济圈”的发展蓝图（国家发展和改革委员会，2021b）。这些安排表明，成渝区域协同并非抽象口号，而是通过轨道交通、综合运输通道与技术标准衔接，将内陆城市群转化为功能空间。

成渝规划还强调毗邻地区合作与利益共享。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出，支持万州、达州、开州共建川渝统筹发展示范区，在产业发展、公共服务、生态环保等领域探索建立符合高质量发展要求的利益共享机制；支持川南渝西地区共建融合发展试验区，探索重大政策协同、重点领域协作、市场主体联动机制（中共中央、国务院，2021）。这表明，成渝地区双城经济圈并非仅靠双核带动，而是试图通过毗邻地区合作将行政边界地区转化为区域协同的前沿空间。

从政策分析角度看之，成渝案例体现了内陆现代化的国家战略意义。长期以来，沿海地区在开放、产业、资本与人口集聚方面具有先发优势。要实现整体性现代化，内陆地区不能仅作为劳动力输出地或资源供给地存在，而需形成能够承载人口、产业、创新与公共服务的战略空间。成渝地区双城经济圈的意义，正在于通过双核带动、交通互联、产业协同与公共服务共建，提升西部地区的发展承载能力。该安排体现的并非简单区域补差，而是通过国家战略构建内陆现代化支点。

6.3. 长江经济带：生态空间中的责任共同体

长江经济带可作为生态空间治理的补充案例。流域空间的特征在于，上游与下游、开发与保护、局部收益与整体生态安全之间存在复杂的利益与责任交织。若依单一行政区治理，地方政府易将污染、生态成本或防洪压力外部化。因此，流域治理最能说明空间问题何以成为政策与制度问题。

长江经济带发展强调“共抓大保护、不搞大开发”，其核心并非否定发展，而是重构发展与生态之间的空间关系。生态安全属于跨区域公共利益，不能由某一地方独自承担，亦不能由某一地方单独受益。流域治理将空间正义由发展机会扩展至生态责任，要求国家在上下游之间建立更为稳定的责任分担与利益补偿机制。

该逻辑已在制度层面逐步展开。《中华人民共和国长江保护法》规定，国家建立长江流域协调机制，统筹协调长江保护重大政策、重大规划与跨地区跨部门重大事项，并要求长江流域相关地方在地方性法规与政府规章制定、规划编制、监督执法等方面建立协作机制（中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会，2020）。生态补偿制度亦体现了上下游责任共同体的思路。国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式建立横向补偿关系（国务院办公厅，2016）。财政部等部门《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》进一步明确，跨省流域可纳入试点范围，并围绕补偿基准、补偿方式与监督考核形成制度安排（财政部等，2016）。针对长江经济带，财政部《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》提出，加大对长江经济带的直接生态补偿，并支持流域内上下游邻近省级政府间建立水质保护责任机制（财政部，2018）。这些制度事实表明，流域治理并非一般环境政策，而是通过法律、财政与府际协作将生态责任转化为跨区域公共治理能力。

与城市群治理相比，流域治理更突出公共责任的跨区域性：上游地区的保护成本、下游地区的受益、沿江城市的产业布局与整体生态安全必须在同一功能空间中统筹。该补充案例说明，“十五五”规划中的区域协同不仅服务于经济增长，亦服务于生态文明与公共安全。现代化的空间治理既涵盖市场空间与生活空间，亦包含生态空间与安全空间。区域协同的政策意义因此进一步扩展为：国家通过制度化安排，将不同地区在生态保护与发展机会中的权利与义务相连接。

7. 理论综合：“国家整体性—区域协同—空间正义”作为政策分析框架

综合前述分析，本文将“十五五”规划中的空间治理概括为“国家整体性—区域协同—空间正义”分析框架。为保持概念聚焦，本文将“功能空间”“制度协同”“跨行政区合作”等作为辅助概念处理：功能空间界定区域协同的治理对象，制度协同说明区域协同的运行方式，跨行政区合作呈现区域协同的组织形式。全文的理论主轴始终围绕国家整体性、区域协同与空间正义三者的内在关联展开。

国家整体性是前提。中国式现代化并非若干地方现代化的简单相加，而是人口、区域、产业、生态与公共服务在国家整体目标下的系统推进。国家通过五年规划、区域重大战略、主体功能区与国土空间规划，将分散的地方发展行为纳入共同目标。整体性并不意味着否定地方差异，而是通过国家规划将地方差异转化为现代化进程中的功能分工。

区域协同是机制。行政区划仍是治理基础，但城市群、都市圈、流域、产业链与生态空间均已超越单一行政边界。区域协同通过规划统筹、产业协作、利益共享与法治协同，在行政空间与功能空间之间建立制度连接。它既非行政区划合并，亦非地方自发合作的简单叠加，而是现代国家在空间维度上组织公共利益的制度方式。

空间正义是价值指向。区域协同不仅追求资源配置效率，更追求发展机会、公共服务、生态责任与现代化成果的更合理分配。空间正义并不要求所有地区同质化发展，而是要求不同功能地区均能在国家整体发展中获得承认、保障与补偿。由此，空间正义将共同富裕、公共服务均等化、生态文明与国家整体性相连接，成为理解中国式现代化的重要规范概念。

该框架有助于规避两种常见误读。其一，将区域协同简化为经济政策，忽视其制度设计内涵；其二，将区域协同等同于行政区划调整，忽视其真正目标在于功能空间治理。事实上，“十五五”规划的空间治理转向，并非旨在消除行政区划，而是使行政区划能够适应现代经济、生态与社会生活的跨域特征。

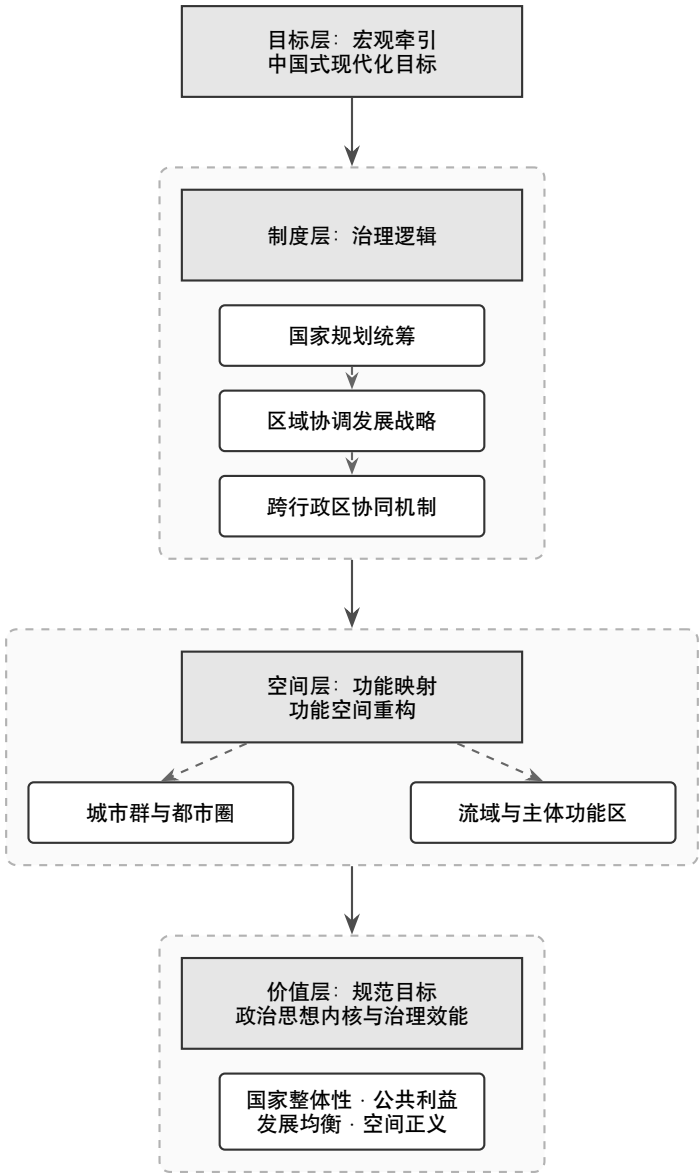


图 1. “目标—制度—空间—价值”（TISV）分析框架图

8. 结论与政策启示

“十五五”规划中的区域协同，是理解中国式现代化空间治理制度逻辑的重要入口。它表明，现代化不仅是产业升级、技术进步与收入增长的过程，更是国家重组空间秩序、协调地方差异与回应公共利益的过程。在中国这样一个人口规模巨大、区域差异显著、行政层级复杂的国家，空间治理能力本身就是国家治理能力的核心组成。

本文认为，“十五五”时期区域协同的政策与制度内涵主要体现在四个维度：其一，以国家整体性统合地方差异，将不同地区的发展纳入中国式现代化的共同目标；其二，以区域协同克服行政分割，使城市群、都市圈、流域与产业链等功能空间获得制度支撑；其三，以公共服务与发展机会均衡回应空间正义问题，避免区域差异转化为现代化机会的结构性不平等；其四，以规划统筹、产业协作、利益共享与协同立法推动跨行政区合作制度化，重构央地与地方间的治理关系。

因此，区域一体化的关键并非行政区划合并，而是形成跨行政区的公共治理能力。中国式现代化中的空间治理，亦非取消地方差异，而是在承认差异、尊重功能分工与维护国家整体性的基础上，将地域空间转化为现代国家治理的功能空间。相较于既有区域经济与公共管理研究，本文的贡献在于将区域协同由政策描述提升为制度分析，阐明国家如何通过政策工具组合与机制设计，实现发展效率、区域公平与国家整体性的动态平衡。未来研究可进一步从制度运行层面考察利益共享机制、协同立法机制与公共服务互认机制的实际效能，从而将政策分析与经验治理研究更为紧密地结合。

作者贡献

宋成文：负责研究问题提出、理论框架构建、政策文本分析及论文初稿撰写；庄小媛：负责相关文献梳理、案例资料搜集与数据整理；王启龙：负责研究方向的总体指导、核心观点凝练及论文最终版本的审阅与定稿。所有作者均已阅读并同意发表本稿件。

遵循伦理规范声明

本研究不涉及需要机构审查委员会（IRB）正式批准的人体或动物实验。

资金来源

本研究受湖北民办高校党的建设与思想政治工作研究中心 2025 年度专项研究课题（项目编号：DJSZY25013）资助。

竞争性利益声明

作者声明，就本手稿中报告的工作而言，不存在任何财务或个人性质的竞争性利益关系。

致谢

无。

参考文献

1. Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
2. Cartier, Carolyn. 2015. "Territorial Urbanization and the Party-State in China." *Territory, Politics, Governance* 3 (3): 294–320.
3. Feiock, Richard C. 2013. "The Institutional Collective Action Framework." *Policy Studies Journal* 41 (3): 397–425.
4. Harvey, David. 1973. *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
5. Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2005. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics* 89 (9–10): 1719–1742.
6. Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Translated by Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell.
7. Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89 (9–10): 1743–1762.
8. Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48 (1): 50–81.
9. Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45 (1): 99–126.
10. Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast. 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11 (4): 83–92.
11. Soja, Edward W. 2010. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
12. Wu, Fulong, Jiang Xu, and Anthony Gar-On Yeh. 2007. *Urban Development in Post-Reform China: State, Market, and Space*. London: Routledge.
13. Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49 (4): 1076–1151.
14. Yeh, Anthony G. O., Jiang Xu, and Kaizhi Liu. 2011. *China's Post-Reform Urbanization: Retrospect, Policies and Trends*. London: International Institute for Environment and Development.
15. 樊杰、王亚飞、陈东. 2015. "中国主体功能区划方案." 《地理学报》70 (2): 186–201.
16. 高国力. 2021. "加强区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略协同实施." 《人民论坛·学术前沿》(14): 116–121.
17. 刘君德. 1996. 《中国行政区划的理论与实践》. 上海: 华东师范大学出版社.
18. 渠敬东、周飞舟、应星. 2009. "从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析." 《中国社会科学》(6): 104–127.
19. 饶常林. 2015. "府际协同的模式及其选择——基于市场、网络、科层三分法的分析." 《中国行政管理》(6): 62–66.
20. 舒庆、刘君德. 1994. "中国行政区经济运行机制的剖析." 《战略与管理》(6).

21. 魏后凯. 2023. “促进区域协调发展的战略抉择与政策重构.” 中国技术经济学会, 4月15日. <https://www.cste.org.cn/site/content/1378.html>.
22. 夏添、孙久文、林文桂. 2018. “中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向.” 《经济学家》(8). <https://doi.org/10.16158/j.cnki.51-1312/f.2018.08.012>.
23. 杨明洪、袁子媚. 2023. “区域发展新形态：探寻共同富裕的空间实现形式.” 《财经科学》(1): 69–80.
24. 张军扩. 2022. “中国区域政策回顾与展望.” 《管理世界》38(11): 1–12.
25. 周黎安. 2007. “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究.” 《经济研究》(7): 36–50.
26. 财政部、环境保护部、发展改革委、水利部. 2016. “关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见.” 中华人民共和国财政部, 12月20日. https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/2017wg/wg201704/201708/t20170807_2667947.htm.
27. 财政部. 2018. “关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见.” 武汉市财政局转载财政部文件, 2月13日. https://czj.wuhan.gov.cn/FBJD/ZCWJ/ZCFG/202004/t20200424_1122663.html.
28. 国务院办公厅. 2016. “关于健全生态保护补偿机制的意见.” 中华人民共和国财政部转载, 5月13日. https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201605/t20160516_1991386.htm.
29. 江苏省人民政府. 2024. “沪苏浙为长三角生态绿色一体化发展示范区协同立法.” 1月13日. https://www.jiangsu.gov.cn/art/2024/1/13/art_60095_11124368.html.
30. 国家发展和改革委员会. 2021a. “成渝地区双城经济圈建设系列进展之三：深化合作共建，推进立体互联，成渝地区双城经济圈交通一体化进程加快.” 国家发展和改革委员会, 11月4日. https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/ghs/sjdt/202111/t20211104_1303025.html.
31. 国家发展和改革委员会. 2021b. “双核引领、区域联动，推进成渝地区多层次轨道交通融合发展.” 国家发展和改革委员会, 12月27日. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202112/t20211227_1310033.html.
32. 国家发展和改革委员会. 2025a. “持续深入推进区域协调发展.” 国家发展和改革委员会, 12月19日. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/dt/sjdt/202512/t20251219_1402508.html.
33. 国家发展和改革委员会. 2025b. “长三角生态绿色一体化发展示范区发布第五批制度创新经验.” 国家发展和改革委员会, 5月16日. https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/qys/sjdt/202505/t20250516_1397742.html.
34. 国家发展和改革委员会、交通运输部. 2021. 《成渝地区双城经济圈综合交通运输发展规划》. 6月. <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202106/P020210629411760570971.pdf>.
35. 国家发展改革委. 2019. “长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案.” 国家发展改革委, 10月26日. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/cjsjythi/ghzc/202007/t20200728_1234711.html.
36. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会. 2020. 《中华人民共和国长江保护法》. 生态环境部, 12月26日. https://www.mee.gov.cn/ywz/fgbz/fl/202012/t20201227_814985.shtml.
37. 中共中央、国务院. 2019a. “长江三角洲区域一体化发展规划纲要.” 中国政府网, 12月1日. https://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm.
38. 中共中央、国务院. 2019c. “关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见.” 中国政府网, 5月23日. https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635398.htm.
39. 中共中央、国务院. 2021. “成渝地区双城经济圈建设规划纲要.” 国家发展和改革委员会, 10月21日. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/202112/t20211201_1306578.html.
40. 王汉超、巨云鹏. 2023. “‘一张图’，牵引区域一体化制度创新——长三角生态绿色一体化发展示范区调查.” 人民日报, 9月4日. <https://www.peopleapp.com/column/30035591445-500005127806>.
41. 新华社. 2024. “新时代中国调研行之长三角篇 | 173项！长三角‘一网通办’推动跨省事项‘远程办’‘免申办’.” 新华网, 4月21日. <https://www.news.cn/politics/20240421/a1012bbad56f4870b63fb5429fc5fd05/c.html>.
42. 中共中央. 2025. “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议.” 新华网, 10月28日. <https://www.news.cn/20251028/337438370029449296539148a206bdd1/c.html>.
43. 中华人民共和国中央人民政府. 2026. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》. 新华网, 3月13日. <https://www.news.cn/politics/20260313/085af5de5a4b4268aa7d87d90817df2f/c.html>.

Spatial Governance and Regional Coordination in Chinese-Style Modernization: A Policy and Institutional Analysis of the Fifteenth Five-Year Plan

Chengwen Song¹, Xiaoyuan Zhuang², Qilong Wang^{3*}

¹ Department of Public Administration, Kookmin University, Seoul 02707, South Korea

² School of Public Basic Courses, Bengbu Institute of Business and Technology, Bengbu 233719, Anhui, China

³ The First Clinical Medical College, Gansu University of Chinese Medicine, Lanzhou 730000, Gansu, China

* Corresponding author: Wade200023@outlook.com

Abstract: The Fifteenth Five-Year Plan period marks a critical juncture in China's journey toward basic socialist modernization. Drawing on the Plan, the CPC Central Committee's recommendations, and related regional strategy documents, this article constructs an analytical framework of "state coherence–regional coordination–spatial justice" to examine the institutional logic of regional coordination. Findings show that regional coordination is not merely an economic policy instrument but a systematic spatial governance arrangement, advancing institutional synergy through national strategic planning, cross-jurisdictional cooperation, and functional space reconstruction. Case studies of the Yangtze River Delta, Chengdu-Chongqing, and Yangtze River Economic Belt indicate a shift from ad hoc coordination to rule-based governance. This article contributes by elevating regional coordination from policy description to institutional analysis, elucidating how the state achieves dynamic balance among development efficiency, regional equity, and state coherence through policy instrument portfolios.

Keywords: Chinese-style modernization; spatial governance; regional coordination; Fifteenth Five-Year Plan; policy and institutional analysis; cross-jurisdictional cooperation